

# VU Research Portal

## Versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

de Greef, R.J.M.H.

### ***published in***

Tijdschrift voor constitutioneel recht (Wolf/Kluwer)  
2019

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

### ***document license***

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

de Greef, R. J. M. H. (2019). Versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. *Tijdschrift voor constitutioneel recht (Wolf/Kluwer)*, 2019(4), 368-378.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

R.J.M.H. DE GREEF\*

## 1. Inleiding

Op 26 augustus jl. is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voor internetconsultatie beschikbaar gesteld met als doelstelling de versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.<sup>1</sup> Dit in navolging van een eerdere Kamerbrief van minister Ollongren<sup>2</sup> en mede gebaseerd op twee rapporten die hierover verschenen<sup>3</sup> en de laatste grote wijziging van de Wgr in 2015.<sup>4</sup> In deze beschouwing wordt ingegaan op de belangrijkste wijzigingen die de minister voorstelt.

Gemeenschappelijke regelingen zijn bijzondere publiekrechtelijke overeenkomsten tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies en/of waterschappen, waaraan soms zelfs ook ministers of privaatrechtelijke rechtspersonen deelnemen. In de Wgr is een en ander nader geregeld. Omdat de Wgr het hoofdstuk over gemeentelijke samenwerking als basis voor de andere vormen van samenwerking gebruikt, wordt in dit artikel ook steeds over intergemeentelijke samenwerking gesproken. Hetgeen besproken wordt geldt ook voor andere vormen van samenwerking, tenzij expliciet anders vermeldt.

Artikel 8 Wgr somt de vier vormen van gemeenschappelijke regelingen op: het gemeenschappelijke openbaar lichaam (lid 1), het gemeenschappelijk orgaan (lid 2), de bedrijfsvoeringsorganisatie (lid 3) en de centrumregeling (lid 4). Daarnaast wordt aangenomen dat het ook mogelijk is een gemeenschappelijke regeling te treffen waarbij geen sprake is van een van de bovenstaande vormen en waarbij geen bevoegdheden worden gedelegeerd of gemandateerd. Dit is de regeling zonder meer, een soort bevoegdhedenovereenkomst tussen bestuursorganen.

Bij een centrumregeling worden bevoegdheden gemandateerd door bestuursorganen van een gastgemeente aan de bestuursorganen of ambtenaren van de centrumgemeente (artikel 8 lid 4 Wgr). De politieke

\* Mr. Rob de Greef is partner bij PROOF Adviseurs te Rotterdam en docent/onderzoekers staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Dit artikel is een onderdeel van zijn proefschrift over de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Met dank aan Daniëlle Arnold voor haar commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.

<sup>1</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/>

democratischelegitimatiegemeenschappelijkeregelingen.

<sup>2</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 B, nr. 17.

<sup>3</sup> Beide rapporten (Stolk e.a. 2018 en De Greef e.a. 2018) zijn te vinden als bijlage bij

*Kamerstukken II* 2018/19, 35000 B, nr. 8.

<sup>4</sup> Zie daaromtrent De Greef 2013a en 2013b.

verantwoordelijkheid van het mandaterende bestuursorgaan, meestal het college soms ook de burgemeester, blijft daarbij volledig intact (artikel 169 resp. artikel 180 Gemeentewet). Aan het bestuur van het gemeenschappelijke openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of aan het gemeenschappelijk orgaan kunnen echter ook bevoegdheden worden gedelegeerd (zie o.a. artikel 30 lid 1 Wgr). Daarmee verschuift de politieke verantwoordelijkheid naar het betreffende samenwerkingsverband. In de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn daarom verschillende waarborgen opgenomen om de deelnemende gemeentebesturen invloed te geven op de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband. Dat is het zgn. verlengd lokaal bestuur. Zo kunnen de bestuursorganen van het samenwerkingsverband in beginsel uitsluitend uit gemeentelijke volksvertegenwoordigers en bestuurders bestaan (artikel 13-15 Wgr), zijn de gemeentelijke vertegenwoordigers in die bestuursorganen verantwoording schuldig aan de raad dan wel het college (artikel 16-19 Wgr)<sup>5</sup> en komen de financiële middelen in beginsel van de deelnemers (artikel 34-35 Wgr). Binnen dit reeds bestaande kader van verlengd lokaal bestuur wil de minister enkele aanscherpingen en verbeteringen aanbrengen.

## 2. Totstandkoming gemeenschappelijke regeling

Een eerste belangrijke wijziging vindt plaats ten aanzien van de totstandkomingsprocedure in artikel 1 Wgr. Een gemeenschappelijke regeling wordt getroffen door een bestuursorgaan (artikel 1 lid 1 Wgr). Zo kunnen dus zowel de gemeenteraad, het college als de burgemeester een gemeenschappelijke regeling treffen waardoor er verschillende typen regelingen bestaan: raadsregelingen, collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen (met of zonder raden). Voor colleges en burgemeesters geldt dat zij toestemming moeten hebben alvorens zij tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling over kunnen gaan (artikel 1 lid 2 Wgr). Op die toestemming is afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing (artikel 10:32 lid 1 Awb)<sup>6</sup> waardoor de gemeenteraad in beginsel 13 weken de tijd heeft te besluiten (artikel 10:31 lid 1 Awb). Daarmee is de procedure als zodanig afgerond en kan de bekendmaking plaatsvinden. Bij raadsregelingen speelt een dergelijke toestemmingsprocedure niet, daar is het 'gewoon' een besluit van de gemeenteraad. Deze procedure geldt voor alle vormen van de gemeenschappelijke regeling, dus zowel voor het gemeenschappelijke openbaar lichaam (artikel 8 lid 1 Wgr), het gemeenschappelijk orgaan (artikel 8 lid 2 Wgr), de bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8 lid 3 Wgr), de

wet-  
geving

<sup>5</sup> Dit geldt niet voor het dagelijks bestuur en zijn leden (art. 19a Wgr).

<sup>6</sup> Dat art. 10:32 Awb van toepassing is op deze toestemming is op te maken uit de Aanpassingswet derde tranche Awb I (Wet van 6 november 1997, *Stb.* 1997, 510).

centrumregeling (artikel 8 lid 4 Wgr) als de regeling zonder meer (artikel 1 jo. art. 8 Wgr).

Om raden meer invloed te geven, wordt de beschreven procedure nu echter uitgebreid.<sup>7</sup> De colleges en burgemeesters moeten straks het ontwerp van de regeling toezenden aan de gemeenteraden (artikel 1 lid 2 Wgr-voorstel). Wanneer dat moet gebeuren wordt in het midden gelaten. Uit de toelichting blijkt dat dit in elk geval moet voordat de colleges of burgemeesters overgaan tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling. De gemeenteraden kunnen vervolgens bij het college of de burgemeester hun zienswijze naar voren brengen. Daar hebben de gemeenteraden acht weken de tijd voor. Een gemeenteraad kan ook aangeven geen zienswijze naar voren te willen brengen en moet dat dan zo spoedig mogelijk aan het college of de burgemeester meedelen (artikel 1 lid 3 Wgr-voorstel). Daarmee moet volgens de memorie voorkomen worden dat besluitvorming onnodig wordt vertraagd.<sup>8</sup> Het college of de burgemeester moet de gemeenteraad dan tot slot schriftelijk én gemotiveerd in kennis stellen van zijn oordeel over de zienswijze alsmede de conclusies die daar aan verbonden zijn ten aanzien van de ontwerpregeling (artikel 1 lid 4 Wgr-voorstel). Dit om te voorkomen dat zienswijzen ongemotiveerd genegeerd worden, aldus de memorie.

Tot zover de wijzigingen in de procedure. Duidelijk wordt dat met deze procedure de politieke invloed van de gemeenteraad op de inhoud van een gemeenschappelijke regeling duidelijk vergroot wordt. De gemeenteraad kan immers vóórdat de definitieve besluitvorming plaatsvindt invloed uitoefenen op de gemeenschappelijke regeling. Dat lijkt mij winst. Zeker wanneer gemeenteraden het voor elkaar krijgen om in die acht weken ook nog met elkaar te kunnen afstemmen over de zienswijzen.

Toch moet er een kleine kanttekening geplaatst worden bij de gewijzigde procedure. Allereerst geldt de procedure volgens de memorie van toelichting niet bij raadsregelingen of gemengde regelingen met raden.<sup>9</sup> Uit de wettekst zelf blijkt deze beperking echter niet. Een wetstechnische fout lijkt me. Geldt de procedure wel voor raadsregelingen, en bevat de beschrijving in de memorie van toelichting een omissie, dan is de vraag of het college voorafgaand aan het op grond van artikel 160 lid 1 onder b Gemeentewet doen van een voorstel aan de gemeenteraad dus eerst de gemeenteraad om wensen en bedenkingen moet vragen. Is het voorstel immers aan de gemeenteraad voorgelegd, dan is het aan de gemeenteraad zelf om tot wijzigingen te komen via het amendementsrecht. Het college kan het voorstel dan ook niet zomaar meer intrekken.<sup>10</sup> Hoe moet het college dan nog rekening houden met de zienswijzen van de gemeenteraad? Een belangrijker punt speelt vooral bij de college- en burgemeestersregelingen waarvoor de procedure volgens de memorie van toelichting is

7 MvT, p. 6.

8 MvT, p. 6 en 16.

9 MvT, p. 6 en 16.

10 Vgl. D.J. Elzinga, 'College kan voorstel niet zomaar intrekken', te vinden via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/college-kan-voorstel-niet-zomaar-intrekken.9630495.lynkx>.

bedoeld. De gemeenteraad wordt voortaan tweemaal betrokken. Eerst voor de zienswijzen (acht weken) en dan nog eens voor de formele toestemming (die ex artikel 1 lid 5 Wgr-voorstel blijft bestaan). Dat betekent dat de formele procedure tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling, die thans gemiddeld drie maanden inneemt vanwege de toestemming, ongeveer zes maanden kan gaan duren. Bij het treffen is dat misschien nog niet het ergst. Maar deze procedure gaat ook gelden voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling en voor toetreding en uittreding (artikel 1 lid 6 Wgr-voorstel). Dat maakt deze procedures wel erg inefficiënt. Nu het treffen van de gemeenschappelijke regeling weer verzaagd wordt, kan het ook interessanter worden om te kiezen voor de privaatrechtelijke weg. Daar geldt immers alleen een wensen en bedenkingenprocedure (artikel 160 lid 2 Gemeentewet voor rechtspersonen, artikel 169 lid 4 Gemeentewet voor ingrijpende overeenkomsten).<sup>11</sup> De vraag rijst hoe dat zich verhoudt tot de door de wetgever gehandhaafde voorkeur voor publiekrecht (artikel 160 lid 2 Gemeentewet).<sup>12</sup> Het zou goed zijn als de regering nog eens naar deze punten kijkt voor het wetsvoorstel definitief wordt ingediend. Naar verwachting zal ook de Afdeling advisering van de Raad van State scherp toezien op de effectiviteit van het wetsvoorstel. Het initiatiefvoorstel-Schouw over democratisering van gemeenschappelijke regelingen<sup>13</sup> werd afgeschoten door de Afdeling omdat het niet zou leiden tot een doeltreffendere democratische verantwoording, maar vooral tot het bemoeilijken van benodigde samenwerking.<sup>14</sup> Het voorstel werd ingetrokken.<sup>15</sup>

### 3. Te regelen in de gemeenschappelijke regeling

Naast de wijziging van de totstandkomingsprocedure moeten straks ook meer afwegingen expliciet gemaakt worden bij de totstandkoming van een gemeenschappelijke regeling. De regering heeft er in het voorstel voor gekozen gemeentebesturen de nodige vrijheid te laten bij samenwerking, maar ze wel bewuster enkele keuzes te laten maken.<sup>16</sup>

Zo moet in de gemeenschappelijke regeling voortaan iets geregeld worden over besluiten van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van het gemeenschappelijk orgaan (artikel 10 lid 5 Wgr-voorstel). Voor de ontwerpbegroting blijft de normale procedure gelden (artikel 35 Wgr), maar er moet dus voortaan nagedacht worden over welke besluiten van deze organen daarnaast aan een zienswijzenprocedure worden onderworpen. Dat kan overigens onder de huidige wet ook al (zie bijv. artikel 2:1 lid 2 GR MRDH)<sup>17</sup>, maar het nieuwe is dat er straks een afweging gemaakt

11 Vgl. Zijlstra e.a. 2006, p. 38 en Scheltema en Scheltema 2013, p. 57-58.

12 *Kamerstukken II* 2012/13, 33691, 3, p. 13-15. Zie over dit wetsvoorstel Krijnen 2013, p. 151-158 en over de achtergronden van de voorkeur voor publiekrecht De Greef e.a. 2015, p. 53-59.

13 *Kamerstukken II* 2014/15, 34177, 2.

14 Advies, p. 1. (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34177, 4).

15 *Kamerstukken II* 2017/18, 34177, 4.

16 MvT, p. 3.

17 [https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Metropoolregio%20Rotterdam%20Den%20Haag/CVDR372526/CVDR372526\\_1.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Metropoolregio%20Rotterdam%20Den%20Haag/CVDR372526/CVDR372526_1.html)

móet worden. Daarbij kan ook besloten worden geen besluiten aan zienswijzen te onderwerpen, maar dat moet dan expliciet in de gemeenschappelijke regeling bepaald worden.<sup>18</sup> Wordt de zienswijzenprocedure toegepast, dan is het algemeen bestuur, bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan ook verplicht op de zienswijzen te reageren (artikel 10 lid 6 Wgr-voorstel).

Eenzelfde verplichting wordt opgenomen ten aanzien van inspraak van ingezetenen en belanghebbenden. Voortaan moet in de gemeenschappelijke regeling bepaald worden hoe deze personen inspraak kunnen hebben (artikel 10 lid 7 Wgr-voorstel). Hierbij kan volgens de regering ook besloten worden dat geen inspraak mogelijk is, maar de gemeenschappelijke regeling moet dat dan expliciet bepalen.<sup>19</sup>

Tot slot moet de gemeenschappelijke regeling iets gaan bepalen over evaluatie van de gemeenschappelijke regeling (artikel 11a Wgr-voorstel). Waar de voorgaande verplichtingen alleen gelden voor een gemeenschappelijke openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie, geldt deze verplichting ook bij centrumregelingen. Voor de regeling zonder meer geldt de verplichting niet. Wat, hoe en hoe vaak er geëvalueerd moet worden is aan de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Er kan ook bepaald worden dat er geen evaluatie plaats hoeft te vinden.<sup>20</sup>

Met deze artikelen doet de regering mijns inziens recht aan de keuzevrijheid van de samenwerkende gemeentebesturen om zaken te regelen zoals zij dat wensen. Hoewel deze drie punten strikt genomen ook nu al geregeld kunnen worden, gaat het de gemeenteraden naar mijn mening helpen dat er nu altijd een expliciete afweging gemaakt dient te worden over de genoemde onderwerpen. Doordat deze inzichtelijk wordt kunnen gemeenteraden eraan toetsen bij de totstandkoming of wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Op die manier wordt voorkomen dat eventuele onwetendheid van deze mogelijkheden ertoe leidt dat ze niet gebruikt worden. Voor die gemeenschappelijke regelingen waarvoor men de instrumenten toch te zwaar acht, kan besloten worden ze niet toe te passen.

Sinds 2015 is in artikel 9 lid 1 Wgr opgenomen dat in de gemeenschappelijke regeling bepalingen moeten worden opgenomen omtrent de gevolgen van de uittreding. Met het nieuwe voorstel wordt daaraan toegevoegd dat in elk geval afspraken worden gemaakt over het vermogen van de rechtspersoon en de uittredingsvoorwaarden. Nu wordt dat vaak ter regeling aan het algemeen bestuur of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie overgelaten, of er wordt een aparte uittredingsregeling opgesteld.<sup>21</sup> Met de nieuwe wet lijkt dit toch echt in de gemeenschappelijke regeling zelf te moeten gebeuren.

18 MvT, p. 16-17.

19 MvT, p. 17.

20 MvT, p. 17.

21 Zie bijv. Uittredingsregeling

AVRES 2016, *Bgr* 2017, 19.

#### 4. Bestuurssamenstelling

De samenstelling van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam is afhankelijk van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling.<sup>22</sup> Zo mogen bij een raadsregeling slechts raadsleden in het algemeen bestuur zitten<sup>23</sup> en kunnen dat bij een gemengde regeling met raden zowel raadsleden, wethouders als de burgemeester zijn. In beide situaties is het de gemeenteraad die bepaalt (artikel 13 lid 1 Wgr). Bij burgemeestersregelingen vormen de burgemeesters het bestuur (artikel 13 lid 7 Wgr) en bij collegeregelingen wijst het college de leden aan uit de wethouders of burgemeester (artikel 13 lid 6 Wgr). Ten aanzien van die laatste vorm treedt een verandering op. In het wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt dat het college bij een collegeregeling ook raadsleden aanwijst. Uit het woordje ‘ook’ moet worden afgeleid dat er niet uitsluitend raadsleden mogen worden benoemd.<sup>24</sup> Voor de aanwijzing van een raadslid als lid van het algemeen bestuur geldt wel dat de gemeenteraad toestemming moet verlenen (artikel 13 lid 6 Wgr-voorstel).

De regering maakt hier een bewuste inbreuk op het stelsel van dualisering, zodat raadsleden meer invloed kunnen krijgen binnen collegeregelingen. Bij de uitleg van de verantwoordingsrelaties gaat de regering naar mijn mening de mist in. Er wordt gesteld dat voor raadsleden in het algemeen bestuur dezelfde relatie geldt met de gemeenteraad als voor collegeleden. Daarbij wordt verwezen naar artikel 18 Wgr. De verantwoordingsrelatie tussen leden van het algemeen bestuur van een collegeregeling en de gemeenteraad is echter geregeld in artikel 19 lid 1 Wgr. Het gaat hier niet zomaar om een verschrijving. Artikel 18 Wgr ziet namelijk ook op collegeregelingen, maar regelt de verantwoordingsrelaties tussen het lid van het algemeen bestuur en het college dat hem heeft aangewezen.

Daarbij geldt ook een ontslagrecht. Dat betekent, nu artikel 18 niet gewijzigd wordt, dat het raadslid voortaan verantwoording aflegt aan het college van burgemeester en wethouders voor zijn handelen in het algemeen bestuur en daarvoor zelfs ontslagen kan worden door het college. Dat kan toch niet de bedoeling zijn van deze constructie. Dat wijkt namelijk niet alleen af van de dualisering, maar doorkruist de hele politieke verantwoordingslijnen tussen gemeenteraad en college.

In het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of in een gemeenschappelijk orgaan dat is ingesteld bij een collegeregeling kunnen wel uitsluitend wethouders of burgemeesters zitting nemen. De regering vindt raadsleden daar niet passen gelet op de eenvoud van de taakstelling.<sup>25</sup>

22 De Greef 2008.

23 Dit is in 2015 gewijzigd, zie De Greef 2013a.

24 MvT, p. 17-18.

25 MvT, p. 18.

## 5. Gemeenschappelijke raadscommissie

Tot slot wordt bij een gemeenschappelijke regeling waarbij een gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt ingesteld de mogelijkheid geopend om een gemeenschappelijke raadscommissie in te stellen (artikel 24a Wgr-nieuw). Dit gebeurt op voorstel van de gemeenteraden gezamenlijk (artikel 24a lid 1 Wgr). In de toelichting is opgenomen dat het algemeen bestuur dan vervolgens verplicht is dit te regelen. De gemeenschappelijke raadscommissie heeft als taak het algemeen bestuur te adviseren, maar ook de gemeenteraden. Daarnaast kan de commissie de besluitvorming van de gemeenteraden voorbereiden. De taken liggen daarbij dicht bij een 'gewone' gemeentelijke raadscommissie (artikel 82 Gemeentewet). De raadscommissie kan uitsluitend uit raadsleden bestaan, dus niet uit de zgn. burgercommissieleden (artikel 24a lid 2 Wgr-voorstel). Omdat dit extra werklust betekent voor de raadsleden, kunnen de raadsleden daartoe een aanvullende vergoeding krijgen (artikel 24a lid 5 Wgr-voorstel). In de praktijk functioneren al enkele intergemeentelijke raadscommissies. Soms zijn deze vormgegeven als een reguliere adviescommissie in de zin van artikel 24 Wgr, soms geheel buiten formele regels om (als een afstemmingsplatform zonder bevoegdheden). Dit artikel geeft ze een expliciete grondslag. Dat deze raadscommissie formeel door het algemeen bestuur ingesteld moet worden vind ik wel een gemiste kans. Dat past in de systematiek van het commissiestelsel van de Wgr, maar niet bij de gedachte dat de raadscommissie toch primair een instrument van en voor gemeenteraden is. Het betekent ook dat het niet mogelijk is om één gemeenschappelijke raadscommissie te hebben voor meerdere gemeenschappelijke regelingen.<sup>26</sup> De regering had er ook voor kunnen kiezen dit te regelen als een bijzondere vorm van een gemeenschappelijk orgaan (zoals ook de gemeenschappelijke rekenkamer in de Gemeentewet is, evenals de hierna nog te bespreken gemeenschappelijke onderzoekscommissie). Dan was meer aansluiting gezocht bij de raadscommissie zoals de Gemeentewet die kent.

## 6. Verantwoording

Het voorontwerp bevat ook nog een paar wijzigingen in de inlichtingen en verantwoording vanuit het samenwerkingsverband. Zo wordt een actieve informatieplicht geïntroduceerd voor het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan (artikel 17 lid 2 Wgr-voorstel). Deze organen moeten de gemeenteraden actief informeren

<sup>26</sup> Al kan dat natuurlijk opgelost worden door verschillende gemeenschappelijke regelingen een commissie te laten instellen met een personele unie.



zodat deze raden hun taken goed op kunnen pakken. Het gaat hier om een rechtstreekse informatieplicht, dus niet door tussenkomst van de colleges van burgemeester en wethouders. In de gemeenschappelijke regeling moet (nader) bepaald worden hoe de informatieplicht vorm wordt gegeven (artikel 17 lid 3 Wgr-voorstel).

Ook de zogenoemde *planning- en controlcyclus* gaat op de schop. De kadernota en voorlopige jaarrekening moeten voortaan voor 30 april aan de gemeenteraden worden gezonden (artikel 34b Wgr-voorstel). Bij de ontwerpbegroting krijgen de gemeenteraden tien weken om hun zienswijzen in te dienen (artikel 35 lid 1 Wgr-voorstel). Het algemeen bestuur van het gemeenschappelijke openbaar lichaam en het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moeten voortaan inhoudelijk reageren op de zienswijzen, voordat de begroting wordt vastgesteld (artikel 35 lid 4 Wgr-voorstel). De deadline voor het indienen van de begroting bij gedeputeerde staten als financieel toezichthouder wordt verschoven naar 15 september van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de begroting geldt.

## 7. Overige wijzigingen

Tot slot worden ook de Gemeentewet, de Provinciewet en de WolBES aangepast waar het gaat om de controle-instrumenten van de gemeenteraad, provinciale staten en de eilandsraden. Het betreft een wijziging met betrekking tot de rekenkamer(functie) en een wijziging met betrekking tot het lokale enquête-recht. Hieronder wordt ingegaan op de wijzigingen van de Gemeentewet, die ook in de andere genoemde wetten worden overgenomen. De Waterschapswet kent deze instrumenten niet, zodat ze daar ook niet op regionaal niveau worden ingevoerd.<sup>27</sup>

Een lokale rekenkamer(commissie) kan thans onderzoek doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (artikel 182 lid 1 Gemeentewet). Daartoe kan de rekenkamer(commissie) onder meer nadere inlichtingen inwinnen over jaarrekeningen e.d. en daarop betrekking hebbende rapporten e.d. bij openbare lichamen, gemeenschappelijke organen en bedrijfsvoeringsorganisaties waarin het gemeentebestuur participeert (artikel 184 lid 2 jo. lid 1 aanhef en onder a Gemeentewet). Indien de stukken daartoe aanleiding geven kan de rekenkamer(commissie) een onderzoek instellen bij dat samenwerkingsverband. Formeel staat dat onderzoek echter steeds in het licht van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. In de praktijk komt echter ook regelmatig voor dat rekenkamer(commissie)s

<sup>27</sup> MvT, p. 10.

onderzoek doen naar een samenwerkingsverband. In artikel 184 lid 3 Gemeentewet-voorstel wordt daarom opgenomen dat ook een onderzoek kan worden gedaan naar het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur.<sup>28</sup> Deze mogelijkheid wordt alleen geïntroduceerd ten aanzien van het gemeenschappelijke openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan, en niet voor de privaatrechtelijke vormen waar artikel 184 lid 1 Gemeentewet ook op ziet. Ook daar komen dit soort onderzoeken in de praktijk wel voor. Het toekomstige artikel 184 Gemeentewet lijkt dat in de toekomst dus uit te sluiten, nu het dit slechts mogelijk maakt bij gemeenschappelijke regelingen. A contrario moet dan geredeneerd worden dat dit bij andere verbonden partijen niet langer mogelijk is, al kan een verbonden partij natuurlijk altijd vrijwillig meewerken.

Gemeenteraden krijgen ook de mogelijkheid om een gezamenlijke onderzoekscommissie in te stellen (artikel 155g Gemeentewet-voorstel) om onderzoek te doen naar het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur. Ook dit geldt alleen bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan, en niet bij raadsregelingen of gemengde regelingen waaraan raden deelnemen. Dit instrument moet als een soort stok achter de deur gelden wanneer bij een samenwerkingsverband van alles misgaat.<sup>29</sup> Het is niet de bedoeling dat het als een regulier instrument al te vaak wordt ingezet. De gemeenschappelijke onderzoekscommissie kan zowel gemeentelijke volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren horen, alsook bestuurders en ambtenaren van het samenwerkingsverband (art. 155h Gemeentewet-voorstel).<sup>30</sup> Voor privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden blijft het huidige regime gelden waarin een gemeentelijke onderzoekscommissie slechts onderzoek kan doen naar het handelen van de eigen functionarissen binnen die verbonden partij. De 'eigen' gemeentelijke onderzoekscommissie kan natuurlijk ook onderzoek blijven doen naar het handelen van burgemeesters en wethouders binnen het algemeen bestuur, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan.

## 8. Conclusie

Het doel van het wetsvoorstel is het versterken van de democratische legitimatie door een betere controlerende positie voor de gemeenteraden, waarbij de efficiëntie van de samenwerking ook niet uit het oog mag worden verloren. In mijn ogen heeft de regering met het voorstel op onderdelen een goede balans gevonden: de gemeenteraden worden

<sup>28</sup> MvT, p. 22-23.

<sup>29</sup> MvT, p. 10.

<sup>30</sup> MvT, p. 21-22.

nadrukkelijk gewezen op hun mogelijkheden door de verplichting in de gemeenschappelijke regeling keuzes te maken omtrent zienswijzen, inspraak en evaluatie. Door niet voor te schrijven wanneer en hoe dit moet gebeuren, en zelfs de mogelijkheid open te houden dat in de gemeenschappelijke regeling op te nemen dat de instrumenten niet ingevoerd worden, kunnen gemeentebesturen zelf een afweging maken hoe deze instrumenten zich verhouden tot de effectiviteit van de samenwerking.

Ook bij de totstandkoming (en wijziging) van de gemeenschappelijke regeling lijkt de regering hiervoor gekozen te hebben. De voorgestelde procedure geeft raden meer invloed voordat besluitvorming definitief plaatsvindt. Dat is winst. Hier moet echter uit een oogpunt van effectiviteit niet uit het oog worden verloren wat de totale doorlooptijd van de procedure wordt.

De meest kritieke wijziging mijns inziens is de mogelijkheid van raadsleden in het algemeen bestuur van een collegeregeling. Dat doorkruist het gehele stelsel van de Wet gemeenschappelijke regelingen en er is niet goed genoeg gekeken wat dit doet met de verantwoordingsrelaties. Ik zie meer heil in de mogelijkheden rond de raadscommissie dan in het daadwerkelijk opnemen van raadsleden in het algemeen bestuur. Met de raadscommissie blijven rollen en verantwoordelijkheden tussen raad en college zorgvuldig gescheiden, met raadsleden in het algemeen bestuur niet.

Al met al brengt het wetsvoorstel de nodige kleine stapjes tot verbetering van de democratische legitimatie. Het kernprobleem wordt echter niet opgelost, voor zover dat natuurlijk oplosbaar is.

## Literatuurlijst

### De Greef 2008

R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008/107

### De Greef 2013a

R.J.M.H. de Greef, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur', *Gst.* 2013/110

### De Greef 2013b

R.J.M.H. de Greef, 'De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking?', *Gst.* 2013/125

**De Greef e.a. 2015**

R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra, en F.H.K. Theissen, *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden*, Den Haag: Ministerie van BZK 2015

**De Greef e.a. 2018**

R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en D.H. Arnold, *Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking?*, Rotterdam: PROOF Adviseurs 2018 (met apart bijlagenboek)

**Krijnen 2013**

A.P. Krijnen, 'Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet – een bonte verzameling', *TvCR* 2013/2

**Scheltema en Scheltema 2013**

M. Scheltema en M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht* (2<sup>e</sup> druk), Deventer: Kluwer 2013

**Stolk e.a. 2018**

R. Stolk, L. Vellekoop, S. Dreef, R.J.M.H. de Greef, C.F. van den Berg, P. van der Beek en H.W.M. Wesseling, *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking*, Utrecht: Berenschot 2018

**Zijlstra e.a. 2006**

S.E. Zijlstra, J.A.F. Peters en T.J. van der Ploeg, *Samenwerking door en met de overheid in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen*, Vrije Universiteit/Universiteit van Tilburg, 2006